

## **INTRODUÇÃO**

O presente artigo tem por objetivo analisar o instrumento do Termo Territorial Coletivo (TTC) como elemento capaz de auxiliar na reconstrução das cidades brasileiras, promovendo a sustentabilidade a que o país se comprometeu a promover perante órgãos internacionais e sua legislação interna, para tanto se baseia em pesquisa bibliográfica.

Na busca das origens da segregação socioespacial, fruto das desigualdades socioeconômicas, o primeiro caminho que se percorrerá será a digressão histórica da distribuição territorial no país desde sua ocupação pelos colonizadores até as soluções habitacionais propostas pelo Estado nos últimos anos. Ainda, se apontará que a cidade segregada deixa parcela dos habitantes a margem de direitos, em constante risco de expulsão, construindo cidades que vão de encontro a sustentabilidade como prescrita pelo Estatuto da Cidade e pela Agenda 2030.

Logo após se abordará como o país se direcionou a uma política de titular terras com o fito de incluí-las no mercado imobiliário, apontando as consequências desta política na parcela excluída da sociedade.

Por fim, o olhar se voltará ao TTC descrevendo sua origem, o funcionamento e os objetivos do instrumento, além dos institutos jurídicos que estão sendo utilizados no Brasil para implementá-lo, vez que não temos legislação específica.

Assim, o TTC é apresentado como um instrumento capaz de auxiliar no desenvolvimento de cidades sustentáveis e efetivação do direito fundamental à moradia digna pela permanência na terra, evidente que sozinho não pode ser erigido como salvador, mas é importante aliado na construção de cidades justas e inclusivas.

## **1 – SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL**

### **1.1 - A Posse da Terra no Brasil – Breve Histórico**

Apesar da vasta extensão territorial do Brasil, os conflitos fundiários marcam a ocupação do território desde que aqui aportaram os colonizadores europeus.

Com a divisão das capitâneas hereditárias em sesmarias a irregularidade e os conflitos fundiários emergem. Ao final do século XVII as sesmarias passaram a ter tamanho determinado e eram administradas pelo poder local, que cobrava foros anuais e laudêmios para concessão das terras. A não medição das áreas no registro era estratégia para a concessão

de áreas superpostas, o que dava origem a conflitos fundiários (RIBEIRO, 2021). A cobrança de tributos afastava dos pobres a possibilidade de acessar as terras formalmente, fazendo com que a posse fosse tolerada, mas não legalizada (RIBEIRO, 2021).

O primórdio do conflito fundiário no Brasil está lastreado na ausência de legislação específica e na disputa pelo reconhecimento da posse por terra entre sesmeiros em situação de comisso, arrendatários e posseiros, grandes ou pequenos (MOTTA, 1998).

Se de um lado os pequenos posseiros (não raro arrendatário ou morador da fazenda) visavam garantir um quinhão de terra para sobrevivência, do outro os grandes fazendeiros buscavam ampliar suas posses evitando que pequenos posseiros ocupassem suas terras e a consolidação de seu domínio político sobre coisas e pessoas do entorno (MOTTA, 1998).

O fim das sesmarias em 1822 e a ausência de legislação agrária até 1850 acirrava a disputa entre senhores de terras e os que queriam ser reconhecidos como sesmeiros ou posseiros de terras devolutas, portanto, o embate se dava sobre a interpretação da história da ocupação no território brasileiro (MOTTA, 1998).

O Poder Judiciário quando acionado dificilmente conseguia solucionar o litígio, isto porque era difícil demonstrar a posse ou, quando a disputa se dava entre pares e para evitar a sobreposição de poder entre fazendeiros a resolução vinha por meio de acordo, às vezes o caminho era a eliminação do contendor (MOTTA, 1998). Outro fator era a imparcialidade do julgador, não era incomum que o fazendeiro ocupasse o papel de Juiz de Paz<sup>1</sup>.

Com o argumento de terem sido os primeiros a ocupar as terras, os pequenos posseiros contavam, em alguns casos, com o aval de grandes proprietários, que atuavam em favor daqueles com o fim de evitar que outro grande proprietário expandisse seu território em direção a sua propriedade, criando, assim, um limite entre suas fazendas (MOTTA, 1998).

A Lei nº 601/1850, chamada 'Lei de Terras', tinha por objetivo regularizar as terras no território brasileiro, identificando as terras devolutas das privadas. A partir de então as terras devolutas somente poderiam ser adquiridas pela compra, porém, permitiu a legitimação da posse dos que até então possuísem terras cultivadas, o que de certo modo facilitou a regularização dos pequenos posseiros. Todavia, a lei não surtiu o efeito planejado de trazer ao registro as terras privadas.

Posteriormente, com a abolição da escravatura em 1888, um grande afluxo de escravos migrou para os centros urbanos, esta população encontrou cidades despreparadas

---

<sup>1</sup> Segundo Motta o cargo de Juiz de Paz foi criado em 1827, visando a conciliação dos litígios potenciais, a partir do período regencial tiveram seus poderes ampliados, a ponto de acumularem mais poderes do que os dos juízes profissionais. (MOTTA, Marcia Maria Menendes. Nas fronteiras do poder. Conflito direito à terra no Brasil do século XIX. Rio de Janeiro: Vício de leitura. 1998.)

para recebe-los (BARREIROS, 2020), “*É a partir da obtenção dessas baixas remunerações que o (a) escravo (a) consegue um lugar para morar, em bairros afastados do centro, ou seja nas periferias.*” (COSTA, 2016, p. 148)

Se no campo a luta pela terra era uma realidade desde o Império, nas cidades brasileiras não era diferente. A nova classe de trabalhadores, agora assalariados, formada por escravos libertos e posteriormente imigrantes europeus, viu-se à margem da disponibilidade imobiliária, já que o alto valor dos alugueis eram impraticáveis diante míseros salários que recebiam. Nos centros urbanos, as moradias coletivas, conhecidas como cortiços<sup>2</sup>, surgem como resposta à crise de moradia do fim do século XIX (BARREIROS, 2020).

A partir da segunda metade do século XX, com a industrialização das cidades brasileiras, o processo de urbanização brasileira entrou em acelerado crescimento (BARREIROS, 2020). Em razão do êxodo do meio rural para o urbano, boa parte de trabalhadores que passaram a viver em moradia precária nas cidades.

Os programas habitacionais criados para tentar debelar o déficit habitacional não foram suficientes. O Sistema Financeiro da Habitação (SFH), criado durante a ditadura militar, alcançou, no período de 1970 até 1986, apenas 30% as classes de menor poder aquisitivo, visto que esta não tinha como arcar com o elevado preço dos financiamentos (BARREIROS, 2020). O maior programa habitacional do país para a população de baixa renda, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), não foi suficiente para pôr fim ao déficit habitacional, em verdade este atualmente é maior do que no início do programa (BARREIROS ET AL., 2022). Apesar dos méritos do PMCMV, garantindo moradia a uma imensa parcela da população, serviu também para espriar cidades, criando bolsões de periferias, muitos sem acesso a transporte ou equipamentos públicos e comunitários, o que levou ao abandono de muitas moradias. Assim, no meio urbano, a crise imobiliária continua,

---

<sup>2</sup> Como a vida imita a arte, no romance realista ‘O Cortiço’ Aluísio Azevedo descreve a mudança da classe social ocupante dos cortiços, se antes era ocupado pelos pobres que vivem de ‘bicos’, ‘os sem gravatas e sem meias’, com o processo de urbanização os moradores passam a ser os empobrecidos trabalhadores assalariados. “E, assim como este, notavam-se por último na estalagem muitos inquilinos novos, que já não eram gente sem gravata e sem meias. A feroz engrenagem daquela máquina terrível, que nunca parava, ia já lançando os dentes a uma nova camada social que, pouco a pouco, se deixaria arrastar inteira lá para dentro. Começavam a vir estudantes pobres, com os seus chapéus desabados, o paletó fouveiro, uma pontinha de cigarro a queimar-lhes a penugem do buço, e as algibeiras muito cheias, mas só de versos e jornais; surgiram contínuos de repartições públicas, caixeiros de botequim, artistas de teatro, condutores de bondes, e vendedores de bilhetes de loteria. Do lado esquerdo, toda a parte em que havia varanda foi monopolizada pelos italianos; habitavam cinco a cinco, seis a seis no mesmo quarto, e notava-se que nesse ponto a estalagem estava já muito mais suja que nos outros. Por melhor que João Romão reclamasse, formava-se ai todos os dias uma esterqueira de cascas de melancia e laranja. Era uma comuna ruidosa e porca a dos demônios dos mascates!” (AZEVEDO, Aluísio. O Cortiço anotado. Rio de Janeiro: Obliq. 2020, p. 292.)

os assalariados não têm condições de manter uma moradia, a irregularidade na maior parte das vezes se torna a única opção.

No campo a desigual distribuição fomentou a discussão da reforma agrária, porém os entraves são de ordem política e, conseqüentemente, burocrática. Latifúndios e a exploração das riquezas ambientais por empresas e agronegócio estão no cerne da negação da divisão equitativa da terra. Assim, o processo de assentamento é lento, muito provocado pelo poder econômico que o coíbe, pelo desmonte da estrutura do INCRA, que não possui servidores suficientes, o que fomenta os conflitos e as ocupações em terras improdutivas.

A grilagem é prática difundida no país, em especial nas regiões norte e centro-oeste. Não está restrita a área rural, ocorre também no meio urbano, como se viu com condomínios inteiros PMCMV, tomados por milícias e pelo crime organizado.

No meio urbano a falta de moradia fomentou ocupações em áreas privadas e públicas pela população de baixa renda, fenômeno que se intensificou a partir dos anos 80 (FALCÃO, 2008), nas décadas seguintes contou com a organização de vários movimentos sociais que lutavam pela moradia.

De tal modo, nas cidades em que impera a especulação imobiliária e a financeirização dos imóveis, aos excluídos resta apenas o habitar irregular<sup>3</sup>. No campo a luta pela terra é ainda mais cruel, a violência é uma das facetas deste conflito<sup>4</sup>.

## **1.2 – Cidade dividida:**

A injusta distribuição de terras, a predatória e criminosa exploração das riquezas ambientais, a especulação imobiliária que redundava em aumento expressivo dos bens imóveis fechados<sup>5</sup>, a transformação de bens em ativos financeiros, fomentam a ocupação irregular do território, acirrando os conflitos fundiários que tem em sua raiz a desigualdade social. Harvey (2014, p. 47) denuncia que “*Vivemos cada vez mais em cidades divididas, fragmentadas e propensas a conflitos*”, processo que se aprofunda nas cidades brasileiras.

---

<sup>3</sup> A origem da formação de assentamentos irregulares pelos hipossuficientes econômicos está lastreado, dentre outras causas, no “mercado de terras altamente especulativo, a ausência de fiscalização do Poder Público para impedir o parcelamento irregular do solo em áreas inadequadas e políticas públicas insuficientes, que não conseguem proporcionar moradia digna, regular e acessível à população mais pobre.” CARVALHO, Sabrina Nasser de. Direito de Defesa nos Conflitos Fundiários. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 14.

<sup>4</sup> A Pastoral da Terra aponta que no ano de 2022 o conflito de terras no campo ocasionou 43 assassinatos registrados. (Conflitos no campo Brasil 2022/Centro de documentação Dom Tomás Balduino. Goiânia: CPT Nacional, 2023)

<sup>5</sup> Censo Demográfico 2022 aponta a existência de 11,4 milhões de imóveis vagos no país. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37238-pais-tem-90-milhoes-de-domicilios-34-a-mais-que-em-2010>

Os economicamente vulneráveis que sempre tiveram a margem das cidades ditas formais, com a urbanização e melhoria dos serviços públicos também estão afastados dos centros em que são ofertados serviços, empregos, em que teriam acesso a oportunidades econômicas e sociais, em geral em locais que deveriam ser protegidos ambientalmente (HOLSTON, 2013).

Aos excluídos resta a construção de espaços ditos informais, a margem do direito urbanístico, da legalidade possessória, degradando, em diversas situações, o meio ambiente, espraiando cidades, criando espaços que passam ao largo da atuação estatal, permitindo que a ordem seja implementada pelo crime organizado.

O local de habitação reforça e perpetua a desigualdade social em diversos aspectos, as cidades tornam-se ambientes insustentáveis para todos.

Assim, a ausência de equipamentos públicos ou mesmo a qualidade inferior destes, impede o acesso a uma educação de qualidade meio de garantir uma ascensão social, a precariedade da assistência à saúde impossibilita uma qualidade digna e produtiva de vida, o transporte deficitário ou ausente são um empecilho a busca de oportunidades. A ausência de políticas estatais permite o domínio do crime organizado e das milícias, afugentando os moradores ou os submetendo as regras dos foras da lei.

As habitações construídas a margem da ordem urbanística, da legalidade possessória, colocam os vulnerabilizados em continuo risco de remoções forçadas.

Estes aspectos afastam a moradia do ideal de dignidade proposto pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, no Comentário Geral n. 4.

O habitar dos excluídos os coloca de frente a crise climática, são eles os impactados por inundações, deslizamentos, queimadas. Fenômenos meteorológicos corriqueiros como uma chuva ou vento, para os que moram em áreas de risco, provocam temor de perder a vida e não ter mais onde se abrigar.

Os invisíveis do território informal são os que recebem o que ninguém quer por perto, nestas áreas são construídos aterros de lixo e materiais tóxicos, indústrias poluentes, instaladas usinas eólicas, hidrelétricas etc.

A necessidade de morar leva a ocupação nas franjas da cidade, isolando da cidade desejável, rompendo o tecido urbano (LEFEBVRE , 2016, p. 19). Segundo Bauman (2021, p. 55) a segregação do espaço é fator que desencadeia intolerância e o medo do outro, afetando diretamente a própria essência das cidades que é a união dos habitantes da urbe:

A uniformidade alimenta a conformidade e a outra face da conformidade é a intolerância. Numa localidade homogênea é extremamente difícil adquirir as qualidades de caráter e habilidades necessárias para lidar com a diferença humana e situações de incertezas; e na ausência destas habilidades e qualidades é fácil temer o outro – talvez bizarro e diferente, mas primeiro e sobretudo não familiar, não imediatamente compreensível, não inteiramente sondado, imprevisível.

A cidade dividida contraria o Estatuto da Cidade que erige como primeira diretriz a ser observada pelo plano urbano a concretização de cidades sustentáveis. A sustentabilidade das cidades está atrelada a garantia do bem-estar a seus habitantes por meio da materialização de uma gama de direitos urbanos atrelados a vida urbana. Nessa linha Juarez Freitas (2012, p. 57), que entende que o bem-estar está atrelado ao conceito de sustentabilidade, atribui um caráter multidimensional ao princípio da sustentabilidade:

Sustentabilidade é multidimensional, porque o bem-estar é multidimensional. Para consolidá-la, nesses moldes, indispensável cuidar do ambiental, sem ofender o social, o econômico, o ético e o jurídico-político. E assim reciprocamente, haja vista o fenômeno indesmentível da interconexão. Por isso, uma dimensão carece logicamente do reforço das demais. Todas as dimensões entrelaçadas compõem o quadro de cores limpas da sustentabilidade como princípio constitucional e como valor.

Adotando a multidimensionalidade, o Estatuto da Cidade erige com sustentável a cidade que garanta direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.<sup>6</sup>

No mais, ao aderir a Agenda 2030 o Brasil se comprometeu com os objetivos de desenvolvimento sustentável, dentre eles o de transformar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, por meio de cumprimento de metas que garantam habitação digna, urbanização inclusiva e sustentável, redução dos impactos ambientais e climáticos, além de acesso universal a espaços públicos de qualidade.

Assim que, a sustentabilidade da cidade está atrelada a garantia da dignidade da pessoa humana para consecução do bem-estar de todos, para tanto deve efetivar, dentre outros direitos urbanos atrelados a vida urbana, à moradia digna (SAULE, 2004, p. 223), o meio ambiente ecologicamente equilibrado e uma urbanização inclusiva.

---

<sup>6</sup> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Dessa feita, a segregação socioespacial é a antítese das cidades sustentáveis, “*A função social do espaço urbano, percebida sob influxos de sustentabilidade, pressupõe, portanto, a articulação de políticas econômicas, sociais e urbanas para, ao mesmo tempo coibir a segregação sócio espacial, atenuar a privatização do espaço público e, sobretudo, incitar a conscientização acerca da assunção de responsabilidades pelas cidades*” (PIRES, 2012, p. 16).

## **2 – O LIAME ENTRE TITULAÇÃO E GENTRIFICAÇÃO**

Se de um lado a cidade se divide em guetos, separando os que têm dos que nada possuem, não significa que a ocupação territorial está delineada em espaços estáticos. O território ocupado pelos que estão à margem das decisões não deixa de ser cobiçado pelo poder econômico, o que acontece é um contínuo processo de desapossamento e reocupação, em que os vulneráveis perdem o território em razão das remoções forçadas ou da pressão econômica.

Raquel Rolnik (2015, p. 262) retrata esta expansão do capital imobiliário sobre as áreas ocupadas pela população vulnerabilizada economicamente:

As cenas nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo que acabamos de descrever retratam o ponto de encontro – e de conflito – entre avanço do complexo imobiliário-financeiro e os territórios populares. Estes, como vimos, foram construídos na chave da transitoriedade permanente, forma específica de inclusão precária e excludentes dos pobres nas cidades, consolidada pelos próprios moradores ao longo de décadas de embates e parcerias com o Estado.

A mão do mercado sob o território popular se dá em áreas que começam a receber infraestrutura pública ou mesmo pela reurbanização de áreas abandonadas, hoje é comum a prática do retrofit para revitalizar áreas para o mercado imobiliário. Nesse sentido, Ribeiro (2020, p. 618) retrata o avanço sobre as terras ocupadas pelos mais pobres.

Apesar da previsão constitucional, na arena que se estabelece nas cidades entre os interesses capitalistas e os direitos dos seus habitantes, o primeiro tem sido francamente privilegiado pelo Estado, seja por via direta – com a remoção dos moradores mais pobres e “limpeza” de terrenos entregues posteriormente de forma direta à iniciativa privada –, seja por via indireta – pela omissão em garantir a segurança da posse destes moradores, especialmente aqueles cujas moradias se encontram em áreas valorizadas ou de interesse do mercado imobiliário.

No entanto, a cidade como valor de troca, apropriada pelo mercado imobiliário e financeiro, tem que estar legalizada. Se na década de 70 despontava a concepção de que a

titulação da propriedade é o caminho para redução da situação de pobreza, as décadas seguintes não trazem dados comprovando a teoria, na área rural inclusive *“já foi demonstrado que o registro de terras teve um impacto insignificante ou não teve impacto algum no aumento do investimento ou da renda rural de seus habitantes.”* (ROLNIK, 2015, p. 213)

O Brasil, por sua vez, entra com força na onda de titular como prioridade com a edição da Lei n. 13.465/17 (RIBEIRO ET AL., 2018), relegando a regularização fundiária, em seu amplo aspecto de promoção de medidas urbanísticas, jurídicas, ambientais e sociais, a segundo plano. Cria, nessa toada, instrumentos como a legitimação fundiária para regularizar amplamente as terras públicas, *“maior inovação da lei ao permitir que ocupantes de áreas irregulares, públicas ou privadas, adquiram o título de propriedade de seus imóveis de forma bastante desburocratizada e rápida.”* (RIBEIRO, 2021, p. 220)

Terras que antes estavam fora do mercado, na mão de ocupantes desprovidos de título jurídico, com a regularização fundiária passam a ser objeto de desejo de especuladores, ocasionando o eterno processo de expulsão dos mais vulneráveis e ocupação destes em terras não regularizadas.

Nessa linha, Ribeiro (2021, p. 214) suscita a hipótese de que a informalidade brasileira é um entrave a transformação da propriedade em ativo financeiro,

Uma hipótese que se levanta é que o cenário de irregularidade fundiária no país é um entrave para que as transações envolvendo a propriedade imobiliária sejam completamente inseridas no formato capitalista e, principalmente, para a alavancagem de um mercado de títulos dela derivada.

Não que legalizar a posse não seja essencial, mas é um problema quando visa apenas conceder título sem preocupação com aspectos de ordem urbanística, ambiental e social. Betânia Alfonsin (1997, p. 24) aponta os aspectos positivos da antiga lei de regularização fundiária, Lei n. 11.977/2009, que ao contrário da atual legislação regulamentadora visava a regularização fundiária em sua integralidade:

É um processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

A falta de segurança jurídica está na base dos inúmeros conflitos fundiários que expulsam os mais vulnerabilizados. Portanto, legalizar a posse é fundamental para garantir a segurança da posse, mas a forma pode comportar dinâmicas diversas ou incluir mecanismos

que não potencializem a gentrificação. Nesse sentido, Ribeiro, Avelar, Litsek e Furtado (2022, p. 9) enfatizam que não basta titular, necessários novos mecanismos de fixação a terra:

No entanto, a formalização dos direitos fundiários, apesar de importante, não é capaz de assegurar a permanência das comunidades em seus espaços. A garantia da permanência é uma das principais demandas dos moradores nesses territórios, um desejo de preservar as relações de vizinhança, as redes de solidariedade e a própria dinâmica de vida que se estabeleceu ali. Mais importante que conceder um título ao ocupante, é necessário criar condições materiais para que ele possa seguir vivendo onde está. Apenas a partir de uma compreensão integral do que significa a segurança da posse, de quais dimensões ela engloba, será possível criar ferramentas efetivas para protegê-la, passo fundamental para chegarmos a um cenário de respeito ao direito à moradia adequada.

Assim, se legalizar pode estar no cerne de novas expulsões por aqueles que habitam áreas cobiçadas pelo mercado, “*a garantia de permanência territorial é, por vezes, condição sine qua non para o gozo de direitos pela população mais pobre das cidades.*” (RIBEIRO, 2020, p. 620)

### **3 – TERMO TERRITORIAL COLETIVO (TTC)**

A proteção contra a gentrificação pode vir por meio de instrumentos jurídicos já existentes que garantam a posse, porém, sem retirar a propriedade da titularidade do poder público, tal como a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) ou a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), sendo que no primeiro caso a fixação de prazo determinado pode ser problemática, já na CUEM os requisitos limitados e prazo certo do instituto, dando um caráter transitório, impedem a ampla adoção.

Assim é que, diante de marcos regulatórios legais que propiciaram o aprofundamento da mercantilização das terras, objetiva-se trazer a análise o Termo Territorial Coletivo (TTC) como possível instrumento para coibir a gentrificação de terras tituladas e o eterno processo de expulsão dos vulnerabilizados e novas ocupações, inclusive em áreas ambientalmente protegidas.

Registra-se que o que se intitula TTC é a tradução para língua portuguesa do termo ‘Community Land Trust’, porém, como o termo teve origem nos Estados Unidos da América, cuja sistema jurídico adotado é a common law, não há uma tradução adequada para a figura do ‘land trust’, conforme esclarece Tarcyia Fidalgo Ribeiro (2020, p. 612):

Muitos traduzem o termo como fundos de posse coletiva, enquanto há quem traduza como fideicomisso fundiário. Ambas as opções apresentam problemas. O fideicomisso é figura do direito brasileiro relacionada ao direito de sucessões, e sua utilização tenderia a gerar confusão de institutos. Por sua vez, o termo “fundo de posse” parece trazer duas imprecisões em relação ao modelo em tela: a primeira é a de que seria a figura jurídico financeira relativa a aplicações financeiras, e a segunda é que, ao trazer apenas a ideia de posse no conceito, a nomenclatura pode deixar de traduzir a complexidade inerente ao caráter misto do instrumento, inclusive enfraquecendo-o em um cenário de valorização cada vez mais exacerbada da propriedade.

Inicialmente instituído no Estados Unidos na década de 60 (‘Community Land Trusts - CLT’) pelo movimento negro de luta pelos direitos civis em áreas rurais, em 1980 foi implantado sua primeira versão urbana. Em 2010 haviam mais de 240 CLTs nos 45 Estados Americanos e no Distrito de Columbia (DAVIS, 2010, p. 3).

O modelo foi seguido em diversos países, tanto no Norte como no Sul global, a exemplo cita-se Canadá, Inglaterra, Escócia, Austrália, França, Alemanha, Bélgica, Quênia e Porto Rico. Sobre as peculiaridades do Sul global destacam Ribeiro, Avelar, Litsek e Furtado (2022, p. 5):

No sul global, os Community Land Trusts são ainda um modelo incipiente, diretamente relacionados com a resistência das populações vulnerabilizadas nas cidades e de aplicação recente. Apesar da grande heterogeneidade dos países do sul global, há uma realidade urbana comum, marcada pela desigualdade e segregação socioespacial, para a qual o Community Land Trust vem se apresentando como uma alternativa a partir da luta de movimentos e grupos pela moradia e segurança da posse.

Por sua vez, o reconhecimento internacional do TTC vem com a inclusão dentre os instrumentos de garantia da moradia digna previsto pela Nova Agenda Urbana – Habitat III, bem como pela agência UN-Habitat que o declara com “*potencial para se espalhar para o sul global e outras nações para oferecer posse segura de terra e habitação para as crescentes populações urbanas e rurais do século 21.*”(HARPER, 2012, P. 43)

No Brasil há projetos pilotos nas comunidades Conjunto Esperança (BORDENAVE, 2022), Trapicheiros (COMCAT, 2019), Vila Autódromo e Xangrilá (COMCAT, 2022), comunidades situadas na cidade do Rio de Janeiro, todos em fase ainda inicial.

Vale dizer que na inexistência de um regramento jurídico próprio vem se tentando utilizar instrumentos já existentes na legislação pátria.

O que aqui se denomina TTC se operacionaliza a partir de um modelo de divisão da propriedade entre terreno e construções, em que o terreno, propriedade comum, é gerido de

forma coletiva por uma pessoa jurídica constituída para esta finalidade, já os moradores seriam detentores de direito de superfície (SOTTO, 2017). É de se dizer que se subverte o caráter individual da propriedade privada sem, contudo, romper com sua institucionalidade. Assim, apesar dos arranjos jurídicos variarem conforme a realidade do país que a abriga possui uma base comum que é trazida de forma sintetizada por Tarcyla Ribeiro (2020, p. 614):

Os arranjos jurídicos e institucionais dos CLTs de fato passaram a variar conforme a realidade de cada uma das localidades em que se instaura. No entanto, é possível definir algumas características comuns às ações que se colocam sob o título de CLT, que são: (i) terra de propriedade coletiva; (ii) construções/moradias de propriedade individual; (iii) sustentabilidade na manutenção do CLT; (iv) gestão participativa e (v) ingresso voluntário.

Portanto, apesar da propriedade coletiva das terras, a propriedade privada das construções é individualizada, garantindo ao morador a gestão como melhor lhe aprouver, inclusive com a inserção do imóvel, dissociado da terra, no mercado imobiliário.

O objetivo é garantir a segurança da posse aos vulnerabilizados, de forma duradora, além de fortalecer a mobilização comunitária. Sobre este objetivo Ribeiro e Antão (2018) trazem o tom o TTC:

A propriedade coletiva da terra é o fundamento básico da segurança da posse proporcionada pelos CLTs. Os arranjos institucionais que garantem esta coletividade via de regra passam pela constituição de uma pessoa jurídica que será a proprietária formal dos terrenos, com participação dos moradores na sua gestão. A propriedade e gestão coletivas dão ao modelo a possibilidade de fazer restrições a possíveis novos moradores da área com o objetivo de manter suas características originárias, por exemplo, apenas permitindo que haja transmissão de imóveis para pessoas de baixa renda.

A coletivização da propriedade, de acordo com Carrick Reddin (2022), é essencial para garantia da sustentabilidade, *“A noção de propriedade coletiva da terra deve ocupar um destaque nas nossas discussões se quisermos cumprir a promessa de moradia adequada e conservação ambiental, prevista na Agenda de Desenvolvimento Sustentável de 2030.”*

A adesão voluntária ao programa é basilar, visto que se fruto de imposição pode caracterizar uma tutela paternalista de certos grupos sociais, ferindo a autonomia e liberdade, bem como não estabelece o vínculo comunitário fundamental para a autogestão e sucesso do programa.

A participação dos moradores na construção do TTC é fundamental para o estabelecimento de regras comuns, dentre elas cláusulas que limitem a venda da construção a

público específico, “*Essa limitação ao processo de revenda é fundamental para a continuidade do projeto de oferta de residências acessíveis a populações vulneráveis*” (RIBEIRO, 2020, 615).

De outro lado, apesar da ausência de legislação específica que poderia trazer segurança e regramento mais consistente, inclusive no que tange a questões de limitações de transferência da propriedade e a vinculação desta a grupos desfavorecidos, já foi reconhecido como instrumento urbanístico de gestão territorial pelo Plano Diretor de São João de Meriti/RJ<sup>7</sup>.

Ainda restam questão em aberto que devem pautar a discussão e futura legislação, como o meio pelo qual o projeto será sustentado, se apenas com contribuição financeira dos participantes ou aporte do poder público, bem como a gerência das áreas comuns, que não

---

#### 7 LEI COMPLEMENTAR Nº 205 DE 14 DE DEZEMBRO DE 2021

Do Termo Territorial Coletivo

Art. 341. O Termo Territorial Coletivo, ou TTC, é instrumento urbanístico de gestão territorial, de utilização exclusiva para habitação de interesse social, e se caracteriza, concomitantemente, pela:

I – gestão coletiva da propriedade da terra; II – titularidade individual das construções; III – autonomia de ingresso.

Art. 342. O TTC se constituirá, concomitantemente:

I – pela consolidação da propriedade de uma pluralidade de imóveis, contíguos ou não, na titularidade de pessoa jurídica, sem fins lucrativos e constituída pelos moradores que aderirem ao TTC, com o objetivo específico de provisão, melhoria e gestão de habitação de interesse social;

II – pela concessão de direito real de superfície em nome de seus membros, referente à área de uso pessoal, familiar ou ambos.

III – pela formação de um conselho gestor do Termo Territorial Coletivo, em formato a ser decidido pelos moradores integrantes do TTC, com a eleição de seus membros por votação com voto individual dos moradores aderentes do TTC e representação direta

destes com maioria qualificada do conselho.

§ 1º É permitida a participação de membros externos ao TTC no conselho gestor, de forma a democratizar as ações de planejamento e gestão.

§ 2º Nos casos de edificações, benfeitorias, ou de ambas, realizadas coletivamente em benefício dos moradores do TTC, a pessoa jurídica que o administra deverá ter a propriedade plenamente bem.

§ 3º O TTC poderá ser instituído no âmbito de procedimentos de regularização fundiária de interesse social, hipótese na qual se permite que a pessoa jurídica constituída para realizar sua gestão receba diretamente a propriedade do bem a partir da cessão das posses individuais dos moradores aderentes.

§ 4º O TTC deverá ser implementado, preferencialmente, em áreas com tratamento de AEIS e AEISA nesta Lei Complementar, especialmente suas respectivas áreas de especial interesse social.

§ 5º Para os fins de aplicação do TTC, considera-se AEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

§ 6º A instituição de um TTC não impede que a ele sejam incorporados novos imóveis posteriormente.

Art. 343. A pessoa jurídica gestora do TTC ficará impedida de dispor ou dar em garantia os imóveis de sua titularidade ou sob sua gestão.

Art. 344. O TTC terá regramento aprovado por, pelo menos, 3/5 de seus membros, tendo por objetivo regular todos os aspectos relativos ao modelo.

Art. 345. O Termo Territorial Coletivo poderá ser dissolvido por decisão unânime de seus membros ou em caso de desapropriação da área pelo poder público devendo, no primeiro caso, ser realizada a transferência do direito de propriedade plena para cada família, com titulação preferencialmente em nome da mulher ou, no segundo caso, ser repartida a indenização proporcionalmente entre seus membros.

Parágrafo único. As áreas de uso comum e demais unidades sob titularidade da entidade gestora do TTC deverão ser transferidas à organização da sociedade civil sem fins lucrativos com finalidade habitacional ou ao Poder Público.

pode deixar de estar sob tutela do poder público municipal para evitar discontinuidades de serviços ou deterioração.

Por fim, como vem sendo construído, o TTC pode se tornar instrumento urbanístico capaz de efetivação de um dos elementos apontados pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, no comentário n. 4, como essencial ao direito à moradia digna, a segurança jurídica da posse, cumprindo, igualmente, a meta 11.1 que o país assumiu ao ratificar a Agenda 2030 (ODS 11: Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas (11.1)).

De tal modo, ao garantir a permanência dos vulneráveis econômicos no território, por meio da prevenção da especulação fundiária, é instrumento de planejamento territorial com potencial a combater a segregação socioespacial (ODS 11, meta 11.3: Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Não há solução simples ou fácil para redimir a forma como foram construídos e ocupados os espaços territoriais das cidades brasileiras, cujas marcadas são a segregação, expulsão e informalidade. Todavia, as dificuldades da reconstrução de liames que levem a um novo comunitarismo territorial não pode ser empecilho para busca de soluções.

O TTC certamente não pode ser tomado como solução milagrosa, sozinho não será capaz de mudar uma concepção territorial sedimentada socialmente, mas aliado a outros instrumentos e mecanismos pode trazer transformações substanciais na dinâmica como que a propriedade é encarada.

A falta de legislação específica pode ser um limitador, mas não impede a imediata implantação de projetos de TTC, inclusive esta ausência de legislação federal está sendo superada pela inclusão em planos diretores, tal qual o recente Plano Diretor de São João de Meriti/RJ e a previsão no projeto de lei do Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro.

A experiência internacional pode ser adaptada a realidade pátria, mas as peculiaridades de um país alicerçado na desigualdade social, que funciona na base da ampliação do fosso social, trarão desafios diversos a implantação do TTC. Somente a expansão do instrumento no Brasil dará a dimensão da efetividade, limites e dos desafios que

deverão ser enfrentados, bem como ainda responderá se é necessária esta tutela aos interesses dos excluídos para que tenham garantido o direito à moradia digna.

O que é certo é a urgência de políticas urbanas capazes de pôr fim a segregação socioespacial e a exclusividade territorial, possibilitando, assim, que as cidades brasileiras se tornem sustentáveis, seguras, inclusivas e resilientes, forjando o senso comunitário característico da urbes.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Aluísio. **O Cortiço anotado**. Rio de Janeiro: Obliq. 2020.

BARREIROS, Wilza Carla Folchini. **Os desafios da Defensoria Pública na resignificação dos espaços públicos**. Revista da Defensoria Pública da União, n. 13, p. 192-208, 2020.

BARREIROS, Wilza Carla Folchini e CÔRTEZ, Elisângela Machado. **Retrato da Athis em alguns dos municípios brasileiros atendidos pela Defensoria Pública da União**. Revista Da Defensoria Pública Da União, (17), 2022.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização- As consequências humanas**. Tradução: Marcus Penchel – Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

BORDENAVE, Geisa. **Autogestão na habitação e propriedade coletiva da terra: a experiência de uma cooperativa habitacional em Jacarepaguá-RJ**. O social em Questão, vol. 1, núm. 53. Pp. 233-254, 2022. Disponível em <https://www.redalyc.org/journal/5522/552270452009/html/> Acesso em 10 maio 2023.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jul. 2001, Seção I, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jul. 2009, Seção I, p. 2.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 nov. 2017, Seção I, p. 1.

ComCAT. **Relatório Anual 2019**. Disponível em <https://comcat.org/wp-content/uploads/2019/12/2019-relatorio-anual-ttc.pdf> Acesso em 11 maio 2023.

ComCAT. **Relatório Anual 2022**. Disponível em <https://static1.squarespace.com/static/604bd897618ad1188169cd5a/t/6426ed2c3c22143a6de0f1b3/1680272711255/2022-relatorio-anual-ttc.pdf> Acesso em 11 maio 2023.

**Conflitos no campo Brasil 2022**/Centro de documentação Dom Tomás Balduino. Goiânia: CPT Nacional, 2023. Disponível em <https://www.cptnacional.org.br/downlods/download/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14302-livro-2022-v21-web> Acesso em 12 maio de 2023.

COSTA, Duane Brasil e AZEVEDO, Uly Castro de. **Das Senzalas às Favelas: Por onde vive a população negra brasileira**. Socializando· ISSN, p. 2358-5161, 2016.

DAVIS, John Emmeus. **The Community Land Trust Reader**. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy. 2010.

FALCÃO, Joaquim. **Justiça social e justiça legal: conflitos de propriedade no Recife**. In.: FALCÃO, Joaquim (org.). Invasões Urbanas. Conflito de Direito de Propriedade. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade-Direito ao futuro**. 4 ED. Belo Horizonte: editora, 2012.

HARPER, DAVID et. Al. **Community Land Trusts: Affordable Access to Land and Housing**. The Global Urban Economic Dialogue Series. UN-Habitat. 2012.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes. Do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes. 2014.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **País tem 90 milhões de domicílios, 34% a mais que em 2010**. 28/6/2023. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37238-pais-tem-90-milhoes-de-domicilios-34-a-mais-que-em-2010> Acesso em 31 jul. de 2023.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à cidade**. São Paulo: Centauro Editora. 2001.

MOTTA, Marcia Maria Menendes. **Nas fronteiras do poder. Conflito direito à terra no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: Vício de leitura. 1998.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Acompanhando a Agenda 2030 para o Desenvolvimento sustentável**. Disponível em: file:///C:/Users/dpu/Downloads/undp-br-Acompanhando-Agenda2030-Subsidios\_iniciais-Brasil-2016%20(1).pdf. Acesso em: 4 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana, 2016**. Disponível em: <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf> Acesso em: 4 nov. 2022.

PIRES, Maria Coeli Simões; COSTA, Mila Batista Leite Corrêa da. **Função social do espaço urbano: uso do solo e construção de sustentabilidades**. Revista Interesse Público, Belo Horizonte, v. 14, n. 74, jul./ago. 2012

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominação Financeira, regulação legal e espaço urbano: O caso da regularização fundiária no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das metrópoles. 2021.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Os “community land trusts”: potencialidades e desafios de sua implementação nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro. Revista de Direito da Cidade. Vol. 12, nº 1. 2020.

RIBEIRO, Tarcyla & Do Nascimento Antão, Renata Cristina. (2019). **A gestão coletiva da propriedade como garantia da segurança da posse de populações vulnerabilizadas: Os Termos Comunitários Territoriais (TCT) e as possibilidades no ordenamento jurídico brasileiro.** Congresso Observatório das Metrôpoles 20 Anos | As Metrôpoles e o Direito à Cidade: dilemas, desafios e esperanças Rio de Janeiro, dezembro de 2018. Disponível em <file:///C:/Users/dpu/Downloads/ExtractPage2.pdf> Acesso em 10 maio 2023.

RIBEIRO, Tarcyla et al. **O modelo dos community land trusts no norte e sul global: possibilidades de aproximação no cenário brasileiro.** In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 19., Blumenau - SC, 2022. Anais [...]. Blumenau - SC: ANPUR, 2022. Disponível em: [https://www.sisgeenco.com.br/anais/enanpur/2022/arquivos/GT5\\_SEM\\_226\\_101\\_20211129182058.pdf](https://www.sisgeenco.com.br/anais/enanpur/2022/arquivos/GT5_SEM_226_101_20211129182058.pdf). Acessado em 10 maio 2023.

REDDIN, Carrick. **Termo Territorial Coletivo: Solução para a Crise Habitacional Global.** RioOnWatch. 2022. Disponível em <https://rioonwatch.org.br/?p=58710> Acesso em 11 maio 2023.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças.** 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

SÃO JOÃO De MERITI/RJ. LEI COMPLEMENTAR Nº 205 DE 14 DE DEZEMBRO DE 2021. **Diário Oficial da Cidade de São João de Meriti**, 6 jun. 2022. Disponível em <https://static1.squarespace.com/static/604bd897618ad1188169cd5a/t/62e19075e51b35156f425bcb/1658949750927/Plano+Diretor+SJM+-+grifado.pdf> Acesso em 12 de maio 2023.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.** Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004.

SOTTO, Debora. **Redescobrimo o direito de superfície através dos Community Land Trusts: alternativas para a realização do direito a moradia adequada no Brasil.** 2017. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/323548192\\_Redescobrimo\\_o\\_direito\\_de\\_superficie\\_atraves\\_dos\\_Community\\_Land\\_Trusts\\_alternativas\\_para\\_a\\_realizacao\\_do\\_direito\\_a\\_moradia\\_adequada\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/323548192_Redescobrimo_o_direito_de_superficie_atraves_dos_Community_Land_Trusts_alternativas_para_a_realizacao_do_direito_a_moradia_adequada_no_Brasil) Acesso em: 10 maio 2023.